

Klaus Frey

## **Öffentliche Verwaltung und neue Formen der Bürgerbeteiligung**

Mit der Schwächung des brasilianischen Militärregimes infolge zunehmender wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die zum einen eine Pluralisierung des bis dahin fest kontrollierten Zweiparteiensystems, zum anderen eine damit einhergehende allmähliche Öffnung der staatlichen Strukturen gegenüber der zivilen Gesellschaft zur Folge hatte, kam es in Brasilien ab Mitte der 1970er Jahre zur Ausbreitung einer demokratisch politischen Kultur (Calcagnotto 1994). Neue aufstrebende politische Kräfte – soziale Bewegungen, bürgerschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und progressive politische Parteien – fanden in Politik und Gesellschaft zunehmend Gehör mit ihren Forderungen nach einer Ausweitung politischer Beteiligungsrechte. Dieses allgemeine Verlangen nach mehr Demokratie und Partizipation fand schließlich seinen Niederschlag in der sogenannten Bürgerverfassung (*Constituição Cidadã*) von 1988, welche die Grundlage bildete für die Ausweitung der Bürgerbeteiligung in Politik und Verwaltung. Die neuen sozialen Bewegungen haben auf entscheidende Weise den verfassungsgebenden Prozess hinsichtlich der Ausweitung sozialer und politischer Rechte und staatlicher Dezentralisierung in Brasilien beeinflusst (Frey 1997: 183). Während sich also auf der einen Seite eine zunehmend selbstbewusste Zivilgesellschaft ihrer „Rechte, Rechte zu haben“ bewusst wurde (Telles 1994: 93), kam es auf der anderen, der staatlichen Seite, verstärkt zur Institutionalisierung neuer Praktiken politischer Beteiligung und somit zu einer Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft.

In diesem Artikel möchte ich mich etwas näher diesen Beteiligungsverfahren widmen, ihren Potentialen, aber auch deren Grenzen angesichts der Besonderheiten der politisch-administrativen Kultur des Landes. Im ersten Teil des Beitrags beschäftige ich mich mit dem Demokratisierungsprozess und einigen kulturellen Besonderheiten von Politik und öffentlicher Verwaltung in Brasilien. Der zweite Teil stellt kurz die unterschiedlichen institutionellen Beteiligungsformen vor, um abschließend im dritten Teil die Erfahrungen und neueren Tendenzen von lokaler *governance* kritisch zu analysieren.

### **1. Demokratie in Brasilien: neue Institutionen und althergebrachte politisch-administrative Kultur?**

Die demokratische Erneuerung Brasiliens nach gut zwanzigjähriger Militärherrschaft erfolgte anfänglich im Rahmen des parlamentarischen Repräsentativsystems mit der Einführung eines pluralistischen Parteiensystems und freier Wahlen zu den Volksvertretungen,<sup>1</sup> die schließlich in der Direktwahl von Präsident, Gouverneuren und Bürgermeistern<sup>2</sup> ihre heute stärkste politische Legitimationsbasis fand. Seitens progressiv-kritischer politischer Bewegungen hat es allerdings von Anfang an Zweifel an der demokratischen Effektivität solcher rein repräsentativen Partizipationsformen gegeben; dies vor allem angesichts der historischen Erfahrungen mit der brasilianischen Demokratie, die in der Regel durch ein patrimonialistisches Politik- und Verwaltungsverständnis sowie die Vorherrschaft populistischer und klientelistischer Politikmuster, als primäre Formen der politischen Einbindung der breiten Bevölkerungsschichten, gekennzeichnet waren (Costa 2006; Frey 2002) und damit ein System politischer Elitenherrschaft begründete, im Rahmen dessen die politisch-administrativen Prozesse vorrangig von informellen Netzwerken politischer Eliten bestimmt wurden (Medeiros 1994).

Angesichts des in Brasilien vorherrschenden Präsidialsystems, bei dem der Staatspräsident und entsprechend die Gouverneure und Bürgermeister, unabhängig vom Vertrauen des Parlaments, aufgrund eigener institutioneller Autorität Chefs der jeweiligen Regierungen sind, beruht die demokratische Legitimität der Regierenden vorrangig auf der Direktwahl durch das Volk und ist somit abhängig von der Fähigkeit der Kandidaten und Regierenden, eine auf charismatischen Qualitäten basierende personalistische Beziehung zum Volk herzustellen. Der von O'Donnell (1991) geprägte, für die jungen Demokratien Lateinamerikas angewandte Begriff der "delegativen Demokratie" beschreibt ein politisches System, in dem sich die politische Partizi-

---

1 Die verschiedenen Militärregierungen zeigten sich zwar besorgt, zumindest den Anschein von demokratischer Legitimität aufrecht zu erhalten, weshalb es nicht zu einer grundsätzlichen Unterbindung der Parlamentswahlen während der Militärzeit kam. Allerdings war die Wahlfreiheit entscheidend eingeschränkt, sowohl durch Manipulationen des Wahlsystems als auch durch massive Einschüchterungen der oppositionellen Kräfte; schließlich war auch kein effektiver Parteienwettbewerb im Rahmen des verordneten Zweiparteiensystems möglich.

2 Zwar hat man während des Militärregimes die direkten Bürgermeisterwahlen in den kleinen und mittleren Städten beibehalten, in den Landeshauptstädten und den sonstigen, aus Interessen der nationalen Sicherheit strategisch wichtigen Städten wurden die Bürgermeister jedoch erst wieder im Jahre 1989 direkt vom Volk gewählt.

pation und somit auch die Beschäftigung mit Politik an sich im Wesentlichen auf die Zeit des in der Regel sehr emotional geführten Wahlkampfes und der Direktwahl des Regierungschefs beschränkt. Die Direktwahl wird somit als eine umfassende Übertragung von Macht und Autorität verstanden, weshalb eine bürgerschaftliche Einmischung in die Regierungsgeschäfte im Verlauf einer Regierungsperiode eher als Hemmnis für eine erfolgreiche Regierungsführung angesehen wird: "Nach der Wahl wird von den Wählern/Delegierenden erwartet, dass sie in ihre Rolle als passive Zuschauer zurückkehren, aber wer weiß, frohen Mutes ob der Erwartung dessen, was der Präsident zu tun gedenkt" (O'Donnell 1991: 31). Die Funktionsfähigkeit dieses politischen Systems wird daher vor allem durch traditionelle, informelle klientelistische Politikpraktiken gewährleistet, die oftmals zu einer Änderung der intendierten Wirkungen formell instituierten Institutionen beitragen.

Demokratie entsprach somit in Brasilien immer einer Herrschaftsausübung durch Eliten und Oligarchien, wobei die Einbindung der Interessen der breiten Bevölkerungsschichten allenfalls durch "negative Koordination" (Scharpf 1992) erfolgte, da ein Mindestmaß an Reaktionsfähigkeit (*responsiveness*) gegenüber sozialen Bedürfnissen auch in durch Populismus und autoritäre Regierungsführung geprägten Demokratien zur Aufrechterhaltung von Legitimität und Regierungsfähigkeit unabdingbar ist, während jedoch eine aktive Teilnahme an politischen Verhandlungsprozessen sozialer Konflikte mit Nachdruck verhindert wird.

Eine umfangreiche brasilianische Literatur versucht, die Besonderheiten der Institutionalisierung der brasilianischen Demokratie mit der politischen Kultur des Landes zu erklären, die, diesen Autoren zufolge, eine ganz spezifische Form der Aneignung der demokratischen Prinzipien zur Folge habe (Frey 1997: 129-136; Costa 2006). Für Sérgio Buarque de Holanda (1995) etwa war die Demokratie in Brasilien "stets ein klägliches Missverständnis" (S. 194). Dieses beruhe zum einen auf einem ausgeprägten "Vertrauen in die wunderbare Macht der Ideen" (S. 192), was dazu geführt habe, dass man in Brasilien zwar gerne ein komplexes und fertiges Regelsystem wie die westliche Demokratie importiere, jedoch "ohne zu wissen, ob es sich an die Bedingungen des brasilianischen Lebens anpassen lasse und welche Veränderungen es darin zwangsläufig hervorrufen würde" (S. 194). Das dem demokratischen Liberalismus eigene Prinzip der Unpersönlichkeit etwa stehe in einem Spannungsverhältnis zu der in Brasilien vorherrschenden "Herzlichkeit" (Holanda 1995) oder "relationalen Logik" (DaMatta 1993: 133), die in der Regel mit der Aneignung öffentlicher Mittel durch private Interessen

innerhalb eines patrimonialistischen Staates einhergegangen sei. Der Interpretation von Raymundo Faoro zufolge sind es die bürokratischen Stände, „die Herren der Macht“ (*os donos do poder*), die aufgrund ihrer – keiner effektiven gesellschaftlichen Kontrolle ausgesetzten – Verfügungshoheiten durch die Verteilung von Ressourcen und Ämtern die eigentliche Macht im Staate ausüben.

Die Aufrechterhaltung eines familiären Umgangs mit den Regierenden stellt die Grundlage dar für die Infiltration privater Werte und Praktiken in die öffentliche Politik, die dann in den informellen vermittelnden Institutionen wie Patronage, Paternalismus, Klientelismus, Nepotismus und Korruption ihren Niederschlag finden. Während dieser „Institutionalisierung des Intermediären“<sup>3</sup> (DaMatta 1993: 147) einerseits eine systemstabilisierende Funktion zugesprochen werden kann, dürften gerade diese die Konflikte abfedernden und vermittelnden intermediären Instanzen für die Perpetuierung des bestehenden Herrschaftssystems und somit auch für die Verfestigung der sozialen Ungleichheiten verantwortlich sein.

Reformansätze, auch in Bezug auf die Vertiefung demokratischer Beteiligung, sind daher in Brasilien immer *von oben* ausgegangen und durchgesetzt worden. Holanda zufolge gehe die Elite – auch jener Teil, der an einer gesellschaftlichen Modernisierung interessiert sei – von der Vorstellung aus, „dass das Volk nicht aus seinen eigenen natürlichen Kräften heraus wachsen kann: Es muss sich von außen nach innen bilden, es muss den Beifall der *anderen* verdienen“ (Holanda 1995: 203). Diese dominante Rolle der oligarchischen Eliten erstreckt sich somit selbst auf den – kontrollierten – Prozess der sozialen und politischen Emanzipation, wie etwa im Falle der Staatsbürgerrechte, die sich das Volk im Grunde nicht erkämpfen musste, sondern die ihm seitens der Regierenden *ingeräumt* wurden, weshalb etwa Sales (1994)

---

3 Für DaMatta bezieht sich der Begriff der Institutionalisierung des Intermediären nicht nur auf vermittelnde Institutionen im öffentlichen Leben, sondern er versteht sie als eine bedeutsame, aber noch weitgehend unverstandene Form der Soziabilität, die etwa ihren Ausdruck findet im „Mulatten“ innerhalb der vielfältigen und schattierungsreichen brasilianischen Rassenstruktur, im „despachante“, der vermittelnd zwischen dem Bürger und der sonst trägen Bürokratie tätig ist oder dem „jeitinho brasileiro“, das den besonderen Einfallsreichtum der Brasilianer kennzeichnen soll, für missliche Situationen oder Umstände geeignete Auswege zu finden. Inwieweit es sich jedoch in all diesen Fällen um spezifische Merkmale der brasilianischen Kultur handelt, ist auch in der brasilianischen Literatur umstritten. Aus einer Gesamtschau dieser verschiedenen Phänomene kann allerdings schon mit DaMatta von einer besonderen Bedeutung des Intermediären und der relationalen Logik in der brasilianischen Gesellschaft ausgegangen werden.

von “konzedierten Staatsbürgerrechten” (*cidadania concedida*) und einer “politischen Kultur der milden Gabe” (*cultura política da dádiva*) spricht.

Allerdings steht zu hoffen und ist zu vermuten, dass der Demokratisierungsprozess der letzten 25 Jahre nicht spurlos an diesen traditionellen politischen und administrativen Praktiken vorbeigegangen ist und Neuinterpretationen dieser klassischen Analysen der brasilianischen Gesellschaft notwendig sind. Vor allem stellt sich die Frage, inwieweit der neue demokratische Experimentalismus zu mehr Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie zu einer stärkeren Berücksichtigung der sozialen Bedürfnisse vor allem der ärmeren, vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossenen Bevölkerungsschichten geführt hat. Im Folgenden werde ich auf die spezifischen institutionellen Neuerungen eingehen.

## **2. Neue Formen bürgerschaftlicher Beteiligung in Politik und Verwaltung**

Wie bereits erwähnt kam es im Zuge der Verfassung von 1988 zu einer institutionellen Erneuerung der brasilianischen Politik und Verwaltung. Neben direktdemokratischen Instrumenten wie Plebiszit, Volksreferendum, Volksentscheid, Volkstribüne oder öffentlichen Anhörungen wurden mit der Einführung von politisch-administrativen Volksbeiräten (*conselhos populares* oder *conselhos gestores*) und politikfeldspezifischen Konferenzen die Grundlagen für die Schaffung institutioneller Räume bürgerschaftlicher Beteiligung im Bereich der Politikformulierung und Verwaltungskontrolle geschaffen. Den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Gewerkschaften und sozialen Bewegungen sollten sowohl auf nationaler, landesstaatlicher als auch kommunaler Ebene Möglichkeiten der Mitwirkung an staatlichem Handeln eingeräumt werden.

Im Zuge der Umsetzung der Verfassungsnormen durch spezifische nationale Gesetze, wie etwa des 1990 verabschiedeten Generalgesetzes zum Gesundheitswesen, in dem das Nationale Gesundheitssystem, das sogenannte “Sistema Único de Saúde”, umfassend geregelt wurde, kam es auf Bundesebene zur Festschreibung der Bürgerbeteiligung durch die Einführung von Räten und Konferenzen, die das Ziel verfolgten, auf allen Regierungsebenen zur Gestaltung und Kontrolle von Politik und Verwaltung beizutragen (Teixeira 2008). Während somit die formellen Modalitäten direkter Demokratie vorrangig die Ergänzung und Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt zum Ziel hatten, geht es bei den Räten und Konferenzen – in Teilen auch bei

der partizipativen Haushaltsplanung – um eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft.

Erhebungen des IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) zufolge (Bemaeker 2001), gab es im Jahre 1999 bereits 26.859 lokale Räte in den 5.506 Städten und Gemeinden, was einem Anteil von fast 5 Räten pro Gemeinde entspricht. Der Anteil ist besonders groß in den bundesstaatlich regulierten und großteils finanzierten Sozialpolitiken (Gesundheit: 5.425; Sozialhilfe 5.036; Bildung: 5.010; Rechte von Kindern und Jugendlichen: 3.984), in der die Mittelvergabe seitens der Länder und des Bundes an die Existenz solcher Räte gebunden ist, während dieser Anteil in den Bereichen schrumpft, in denen keine entsprechenden Verpflichtungen, aber trotzdem große Gestaltungsspielräume seitens der Kommunen bestehen (Arbeit und Einkommen: 1.669; Umweltschutz: 1.176; Tourismus: 858; sozialer Wohnungsbau: 439; Transport: 228; Stadtplanung: 188). Auch wenn zweifelsohne die Ausweitung der Bürgerbeteiligung als Resultat der vor allem im Vorfeld der verfassungsgebenden Versammlung intensiven Beteiligung und Mobilisierung der sozialen Bewegungen anzusehen ist, kam es vor allem mit dem Erstarken linksgerichteter, sich aus den sozialen Bewegungen selbst nührender lokaler Regierungen in den neunziger Jahren, in der Folge auch auf Landes- und Bundesebene, zu stärker pro-aktiven staatlichen Maßnahmen zur Einbindung des latent vorhandenen sozialen Protestpotenzials im Rahmen institutionalisierter Partizipationskanäle.

Während es sich bei diesen Politikräten allerdings um zentralstaatlich verordnete Institutionen handelt, deren Erfolg und Verbreitung vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die Verteilung öffentlicher Gelder an die Munizipien an die Existenz derartiger Räte geknüpft wurde, haben sich vor allem auch die Städte und Gemeinden in den letzten Jahrzehnten mit innovativen demokratischen Experimenten hervorgetan. Das Ziel dieser zumindest anfänglich vorrangig von linken progressiven Regierungen eingeführten Beteiligungsverfahren war es, insbesondere den vormalig sozial und politisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen sowohl erhöhten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu gewähren als auch zu mehr sozialer Gerechtigkeit beizutragen. Neben den Konferenzen, Anhörungen und Stadtforen ist sowohl in der nationalen als auch internationalen Debatte besonders die partizipative Haushaltsplanung (*orçamento participativo*) hervorzuheben, die nicht nur in Brasilien Verbreitung gefunden hat (Avritzer/Navarro 2003), sondern inzwischen auch als bedeutsamer brasilianischer Exportschlager anzusehen ist. Allein in Europa haben sich in über 100 Städten

Nachahmer gefunden, selbst in Stadtbezirken von Großstädten wie Paris, Rom, Lissabon oder Berlin (Sintomer/Herzberg/Röcke 2008). Es handelt sich dabei um ein recht komplexes institutionalisiertes Verfahren der Einbindung der lokalen Bevölkerung in den Prozess der Definition von Investitionsprioritäten in den Stadtbezirken sowie in spezifischen Politikfeldern, das inzwischen, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, in über 100 brasilianischen Städten praktiziert wird. Selbst die Weltbank hat die brasilianischen Erfahrungen mit der partizipativen Haushaltsplanung in ihren Weltentwicklungsberichten (World Bank 1999; 2000; 2003a; 2003b) regelmäßig als Beispiele für "Good Governance" hervorgehoben, da sie zu einer rationaleren Haushaltsführung und zu mehr Transparenz (*accountability*) beitrage (Frey 2008).

Mit der Wahl von Luiz Inácio Lula da Silva zum 35. Präsidenten Brasiliens im Jahre 2002 kam es auch zu einer Ausweitung zivilgesellschaftlicher Beteiligung auf nationaler Ebene mit inzwischen 64 nationalen Beiräten, die in den verschiedenen Politikfeldern Partizipation und zivilgesellschaftliche Kontrolle öffentlicher Politik gewährleisten sollen. Den Erfahrungen auf lokaler und Landesebene folgend wurden außerdem zwischen 2003 und 2006 insgesamt 38 nationale thematische Konferenzen abgehalten. Die Bundesregierung geht von annähernd zwei Millionen Menschen aus, die in diesem Zeitraum an derartigen Konferenzen auf den drei Regierungsebenen teilgenommen haben sollen (Teixeira 2008).

Hervorzuheben ist auf nationaler Ebene der Rat für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung (*Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*), der unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten insgesamt 102 Mitglieder umfasst, wobei 12 der Regierung und 90 der Zivilgesellschaft angehören. Auch wenn anlässlich der Gründung des Beirates im Jahre 2003 das relative Übergewicht der Repräsentanten des Unternehmertums bemängelt wurde, kann von einem bedeutsamen Fortschritt gegenüber der traditionellen Vorherrschaft des "bürokratischen Standes" in der nationalen Politik ausgegangen werden. Zwar handelt es sich lediglich um ein Beratungsgremium des Präsidenten, doch hat der Rat – Beobachtern zufolge – wichtige Anreize zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen geleistet, vor allem aber auch zur Vorbereitung einer erneuerten Entwicklungsagenda (Tapia 2007; Fleury 2006).

### 3. Erfahrungen und Tendenzen: von partizipativer Demokratie zu *Local Governance*

In der ersten Phase des Demokratisierungsprozesses haben sich die auf lokaler Ebene institutionalisierten Partizipationsforen als effektive Schauplätze politischer Auseinandersetzungen und sozialer Konflikte erwiesen, die selbst seitens der linksgerichteten Regierungen genutzt wurden, um deren inhaltliche Positionen gegenüber dem lokalen Establishment in einem notwendigerweise als konfliktgeladen angesehenen politischen Prozess zu stärken. Die Ausweitung von Beteiligungsrechten auf bislang politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen sowie ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit waren die dominanten Beweggründe für partizipative Innovationen auf lokaler Ebene (Frey 1997; 2007). Allerdings, in dem Maße, in dem innerhalb dieser Regierungen die instrumentelle Logik der Regierungsfähigkeit gegenüber den ideologisch geführten politischen Konflikten an Raum gewonnen hat, ist eine Tendenz der Entpolitisierung dieser als Arenen politischer Auseinandersetzungen konzipierter Institutionen zu beobachten. Zunehmend sind diese in ein komplexes institutionelles Regelwerk eingebundenen Partizipationsforen mit eher administrativ-technischen Aufgaben anstatt mit der Diskussion von politischen Konzepten befasst. Während dies einerseits im Sinne des westlichen Demokratiemodells als Gewinn an demokratischer Kultur und Verstetigung verhandlungsgeleiteter Konfliktbewältigung verstanden werden kann, ist dieser an sich erfolgreiche Konsolidierungsprozess mit einer Schwächung der sozialen Bewegungen als außerinstitutioneller Opposition einhergegangen. Damit scheint das oftmals zur Erklärung der brasilianischen Erfahrungen in Anspruch genommene theoretische Konzept deliberativer Demokratie (Frey 2002; Avritzer/Navarro 2003) in Frage gestellt, da dessen Vitalität der Habermas'schen Vorstellung zufolge ja gerade an eine dynamische und aktive Zivilgesellschaft zur Antreibung des politischen Kernsystems gebunden ist (Habermas 1998; Frey 2002). Die zentrale Frage ist somit, inwieweit nicht die aus demokratietheoretischer Sicht zu begrüßende Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure paradoxerweise gerade zu einer Distanzierung gegenüber der sozialen Basis geführt haben könnte.

Infolge des zumindest relativen, auch wahlpolitischen Erfolges dieser auf demokratische Partizipation setzenden Lokalregierungen – im Falle der Stadt Porto Alegre vermochte die Arbeiterpartei seit 1989 insgesamt 16 Jahre lang ununterbrochen die Regierung zu stellen – haben inzwischen auch liberal-konservative Regierungen die Stärkung der Bürgerrechte (*cidadania*) und



der -beteiligung sowohl in den politisch-theoretischen Diskurs als auch die kommunalpolitische Praxis mit aufgenommen. Handlungsleitend sind in diesen Fällen allerdings die Ziele der Erhöhung administrativer Effizienz und der Optimierung der Allokation knapper Ressourcen. Das heißt, es wird von der Prämisse ausgegangen, dass Bürgerbeteiligung und -nähe infolge effektiverer *accountability* und Transparenz zu einer Verbesserung des Angebots öffentlicher Dienstleistungen und infolgedessen auch zu demokratischer Legitimität beizutragen vermögen.

Sowohl die Erfahrungen der Stadt Curitiba mit ihrem auf Stadtteilebene eingeführten Modell nachbarschaftlicher Zusammenarbeit als auch das von der neuen Regierung in Porto Alegre verfochtene Modell "solidarischer Governance", sind Ausdruck des Versuchs, konstruktive, als unpolitisch verstandene Bürgerbeteiligung mit effizienz-orientiertem Stadtmanagement in Einklang zu bringen. Während im Rahmen des auf soziale Transformation ausgerichteten Ansatzes progressiver Regierungen Entpolitisierung als Kosten der Institutionalisierung von Partizipation verbucht werden muss, wird in diesem Falle eine Entschärfung politischer Konflikte bewusst zugunsten des Ziels der Erhöhung administrativ-technischer Effizienz verfolgt.

Die unterschiedlichen Dilemmata beider politischen Ansätze, die auf der Basis verschiedenartiger ideologischer Grundlagen zur Herausbildung ähnlicher, unter dem Begriff der städtischen oder interaktiven *governance* begreifbarer, politisch-administrativer Praxis geführt haben, habe ich in einem jüngsten Beitrag wie folgt charakterisiert:

Es bleibt abzuwarten, ob im Falle Curitiba das allein auf die Effizienz von Projekten und administrativem Handeln zielende Experimentieren mit Partizipation auf Nachbarschaftsebene sich nicht in dem Maße erschöpfen wird, in dem die Projekte lokalen Interesses implementiert worden sind und die finanziellen Ressourcen zur Fortführung dieser Projekte knapper werden; und ob andererseits, im Falle progressiver Regierungen, das Ziel sozialer und politischer Emanzipation nicht in dem Maße Gefahr läuft verloren zu gehen, in dem die Logik der Regierungsfähigkeit sich durchgesetzt hat und die Regierenden schließlich auf traditionelle autoritäre Mittel zurückgreifen werden, um die zunehmenden, über die partizipativen Foren zum Ausdruck gebrachten, sozialen Bedürfnisse im Zaum halten zu können (Frey 2007: 147).

#### 4. Ausblick

Brasilien hat in den letzten zwei Jahrzehnten bedeutsame Fortschritte auf dem Weg der demokratischen Konsolidierung gemacht. Neue institutionelle Arrangements haben vor allem auf lokaler Ebene dazu geführt, dass neue Akteure in die politischen Arenen getreten sind und dies zumindest zu einem

partiellen Aufbrechen der traditionellen lokalen Elitenherrschaft geführt hat. Aber auch auf nationaler und Landesebene unterliegen die politisch-bürokratischen Eliten einer zunehmenden zivilgesellschaftlichen Kontrolle und sind vermehrt gezwungen, sich mit einem vielfältigeren Spektrum an Interessen und Belangen auseinander zu setzen.

Die Präsenz von mehr Bürgern und Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Konferenzen und politisch-administrativen Beiräten, aber auch in neuen Praktiken resultatorientierter *governance*, bedeutet im Grunde mehr Transparenz und eine zumindest partielle Öffnung des politisch-administrativen Systems für vormals marginalisierte soziale Interessen. Jedoch sollte trotz dieser positiven Ansätze nicht vergessen werden, dass auch diese institutionellen Errungenschaften – angesichts der krassen sozialen und ökonomischen Gegensätze und trotz unbestreitbarer Fortschritte – einen großen Teil der Bevölkerung ausschließen, regional sehr unterschiedlich verteilt sind und dass die teilnehmenden Bürger und Organisationen angesichts der sozialen Probleme und der klientelistischen politisch-administrativen Kultur den Risiken von Kooptation ausgesetzt sind. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass dynamische, kritische und auch außerinstitutionell agierende vitale soziale Bewegungen, die in der Lage sind, permanenten Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben, *conditio sine qua non* sind für den Erfolg öffentlicher Beteiligung zugunsten der Verbesserung der Lebensbedingungen der gesellschaftlich marginalisierten Bevölkerungsschichten.

### Literaturverzeichnis

- Avritzer, Leonardo/Navarro, Zander (Hrsg.) (2003): *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Bemaeker, François E. J. de (2001): *Os conselhos municipais existentes no Brasil*. (IBAM – estudos especiais, 23). Rio de Janeiro: IBAM (<[http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0001600.pdf](http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001600.pdf)>; 12.12.2008).
- Calcagnotto, Gilberto (1994): "Politische Kultur und Demokratisierung". In: Briesemeister, Dietrich/Kohlhepp, Gerd/Martin, Ray-Güde/Sangmeister, Hartmut/Schrader, Achim (Hrsg.): *Brasilien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 176-196.
- Costa, Frederico Lustosa da (2006): "Condicionantes da reforma do Estado no Brasil". In: Martins, Paulo Emílio Matos/Pieranti, Octavio Penna (Hrsg.): *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, S. 133-158.
- DaMatta, Roberto (1993): *Conta de mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco.

- Faoro, Raymundo (1989): *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Globo.
- Fleury, Sonia (2006): "O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula". In: Martins, Paulo Emílio Matos/Pieranti, Octavio Penna (Hrsg.): *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, S. 79-105.
- Frey, Klaus (1997): *Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba*. Münster: LIT.
- (2002): "Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen aus der brasilianischen Kommunalpolitik". In: *Lateinamerika Analysen*, 1, S. 83-113.
- (2007): "Governança urbana e participação pública". In: *Revista de Administração Contemporânea (RAC – eletrônica)*, 1, 1, S. 136-150 (<[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)>; 03.02.2008).
- (2008): "Development, Good Governance, and Local Democracy". In: *Brazilian Political Science Review*, 2, 2, S. 39-73 (<<http://www.bpsr.org.br/english/revista/natural.htm>>; 15.08.2009).
- Habermas, Jürgen (1998): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Holanda, Sérgio Buarque de ([1936] 1995): *Die Wurzeln Brasiliens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Erstveröffentlichung auf Portugiesisch im Jahre 1936).
- Medeiros, Antônio Carlos de (1994): "The Politics of Decentralization in Brazil". In: *Euro-pean Review of Latin American and Caribbean Studies*, 57, S. 7-27.
- O'Donnell, Guillermo (1991): "Democracia deliberativa?". In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 31, S. 25-40.
- Sales, Teresa (1994): "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 9, 25, S. 26-37.
- Scharpf, Fritz W. (1992): "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts". In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske + Budrich, S. 93-115.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2008): "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges". In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1, S. 164-178.
- Tapia, Jorge Ruben Biton (2007): "Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional". In: Diniz, Eli (Hrsg.): *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, S. 181-233.
- Teixeira, Ana Claudia (2008): "Até onde vai a participação cidadã?" In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, Februar, S. 6-7.
- Telles, Vera da Silva (1994): "Sociedade civil e construção de espaços públicos". In: Dagnino, Evelina (Hrsg.): *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, S. 91-102.
- World Bank (1999): *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Oxford: Oxford University Press/New York: The World Bank.
- (2000): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press/New York: The World Bank.

- (2003a): *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*. Washington, D.C.: The World Bank/New York: Oxford University Press.
- (2003b): *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*. Washington, D.C.: The World Bank/New York: Oxford University Press.